



Réseaux et politiques publiques

Gwenola Le Naour

► To cite this version:

Gwenola Le Naour. Réseaux et politiques publiques. Administration & éducation, 2012, 136, pp.9-13. halshs-00833770

HAL Id: halshs-00833770
<https://shs.hal.science/halshs-00833770>

Submitted on 3 Jul 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

RÉSEAUX ET POLITIQUES PUBLIQUES

Paru dans *Administration et Education, revue de l'Association française des acteurs de l'éducation*, décembre 2012, n°136: L'Ecole et ses réseaux, p. 9-13

Gwenola Le Naour

En se professionnalisant, et en s'affranchissant de la commande politique l'analyse des politiques publiques a développé des controverses et questionnements autonomes, ainsi que des outils d'analyse propres. L'une des évolutions constatées et les plus commentées concerne la multiplication des acteurs considérés comme légitimes à participer à l'action publique. Elle a suscité des problématiques autour des enjeux de coordination dans l'action publique et des conditions de participation d'acteurs qui relèvent à la fois du privé et du public. Parmi les nombreux concepts nés pour analyser ces évolutions, figurent les réseaux de politiques publiques. Apparue au cours des années 1980 dans la littérature anglo-saxonne, la notion s'est diffusée en France dans les années 1990. Comment ce terme de "réseau d'action publique" émerge-t-il au sein de la boîte à outils de l'analyste des politiques publiques ? Les réseaux questionnent. Ils sont autant un mot utilisé par les acteurs pour désigner leurs coopérations, qu'un concept analytique, et une méthode d'analyse dont le point commun est une interrogation sur les participants à l'action publique et les procédés qu'ils utilisent pour parvenir à infléchir durablement le cours des politiques publiques les concernant.

Un concept

La notion de "réseaux" a fait florès en analyse des politiques publiques pour désigner des acteurs multiples engagés dans la production de biens publics. Elle s'inscrit dans un débat structurant de l'analyse des politiques publiques qui voit classiquement s'opposer néo-corporatisme et pluralisme.

Revenons brièvement sur ce débat qui renvoie à deux interrogations majeures :

1. Qui est autorisé à participer à une politique publique ?
2. Les décisions prises sont-elles démocratiques ?

Aux États-Unis les thèses du pluralisme sont dominantes dans les années 1950. Elles postulent une diversité des intérêts ayant accès au système politique. Les tenants du néo-corporatisme les ont vivement critiquées et ont popularisé la notion de 'triangle de fer'. Pour

analyser les politiques industrielles aux États-Unis, Théodore Lowi¹ et, à sa suite, Guy Peters² décrivent ainsi des 'sous-systèmes' au sein desquels des représentants des groupes d'intérêt, les agences de l'État et du congrès américain entretiennent des relations qualifiées de "symbiotiques" et sont amenées à défendre des intérêts similaires. Ces échanges échappent au regard des citoyens. Cette notion met l'accent sur la fermeture des cercles décisionnels et la place prépondérante prise par des acteurs privés.

Discutant la notion de "triangle de fer" jugée trop restrictive, Hugh Eclo lui préfère celle de 'réseau thématique' qu'il définit comme « *un réseau de communication de tous les acteurs intéressés par l'action politique dans un domaine, ce qui inclut les autorités gouvernementales, les législateurs, les hommes d'affaires, les représentants des groupes de pression et même les universitaires et les journalistes. Un tel réseau n'est évidemment pas un triangle de fer* »³. Le réseau thématique est donc aux antipodes du 'triangle de fer' et décrit des circulations d'idées entre différents acteurs qui permettent des amendements des politiques menées. Il remet sur le devant de la scène les thèses pluralistes.

L'approche par les réseaux de politiques publiques constitue une forme de synthèse entre ces deux courants. Il s'agissait de constituer une voie médiane entre des théories dites pluralistes défendant l'idée d'un jeu largement ouvert où chacun peut accéder aux ressources publiques, et les théories néo-corporatistes pour qui le jeu est fermé, les politiques publiques se décidant au sein d'un entre-soi mêlant acteurs publics et privés. L'idée consiste à prendre au sérieux l'ouverture manifeste de l'action publique à de multiples acteurs – ce que les approches néo-corporatistes négligeaient faisant de l'État un acteur central capable de sélectionner ses interlocuteurs – tout en prenant en considération le fait que les politiques publiques et les espaces dans lesquels elles sont discutées ne sont ni publics, ni accessibles à tous. L'objectif des analystes était de penser et surtout de conceptualiser des relations entre État, collectivités territoriales, élus et groupes d'intérêt dans un contexte de profondes transformations institutionnelles (réformes de décentralisation, multiplication des instances supranationales, standards économiques destinés à réduire les dépenses publiques, etc.).

La notion de réseau s'arrime à une constatation forte : des espaces plus ou moins clos intègrent des acteurs publics (services de l'État, établissements publics, agences, etc.) et privés (entreprises, associations, syndicats, etc.), dont les intérêts sont multiples (par

¹ Theodore Lowi, *The End of Liberalism*, New York, N. Y., Norton, 1969.

² Guy Peters, *American Public Policy*, Basingstoke, Mac Millan, 1986

³ Hugh Heclo, "Issue Network and The Executive Establishment" in Anthong King (dir.), *The New American Political System*, Washington DC, American Enterprise Institute, 1978

exemple : recherche de rentabilité, mission de service public, égal accès à un bien collectif, etc.). Des échanges entre les acteurs découle la fabrication des biens publics.

Dans la plupart des cas, plusieurs groupes représentant des intérêts variés sont amenés à participer à une politique publique. Les politiques de défense de l'environnement sont fréquemment citées pour illustrer ce mélange des genres : elles regroupent en effet à la fois des représentants des groupes industriels, des associations de défenses de la nature, des services de l'État, des salariés, des riverains dont les raisons pour agir et les objectifs diffèrent. L'approche par les réseaux cherche à analyser la participation de ces groupes multiples aux politiques publiques. L'élargissement du cercle des participants n'est pas synonyme d'égalité entre eux, mais repose sur des asymétries de ressources entre les différents protagonistes.

Des chercheurs ont formalisé des typologies, classant les réseaux d'action publique en fonction de leur stabilité et de leur degré d'ouverture à des participants nouveaux. Parmi les plus connus, citons les 'réseaux de projet', les 'communautés de politiques publiques', les 'communautés épistémiques'. Outil analytique, le terme "réseaux" désigne des espaces intermédiaires, des lieux au sein desquels se construit l'action publique. Il permet d'entreprendre une sociologie des pouvoirs publics en interaction afin de dépasser des analyses qui mettaient les services de l'État au centre et qui livraient une vision relativement désincarnée de l'action publique, réifiant la puissance publique. L'un des apports des "réseaux d'action publique" est de mettre l'accent sur la dimension collective et interactive des processus décisionnels. Il en résulte une nouvelle façon de concevoir la place des pouvoirs publics. Ceux-ci n'ont pas *a priori* une place centrale, voire peuvent être relégués au rang d'acteurs secondaires. Les réseaux sont donc également nés de ce constat d'un effacement relatif des autorités publiques et de l'importance prise par des espaces intermédiaires dans la structuration de l'action publique.

Un objet de recherches ?

Parallèlement à sa conceptualisation et à ses typologies, le mot est largement utilisé dans le langage commun, notamment par les acteurs pour s'auto-désigner. Beaucoup de chercheurs ont considéré – durant les deux dernières décennies – les réseaux comme une réalité concrète et une pratique sociale. Il s'agissait de prendre au sérieux la forme réseau non plus comme une catégorie d'analyse mais comme une catégorie d'action. De ce point de vue, les terrains d'enquête sont nombreux. Tout d'abord, les réseaux renvoient à des infrastructures

techniques organisant les territoires⁴. Ensuite les réseaux peuvent réunir des institutions autour d'intérêts territoriaux et/ou sectoriels (les 'réseaux de ville' créés par la DATAR au début des années 1990, les réseaux regroupant des villes européennes : Eurocités et Euromed, le Forum européen pour la sécurité urbaine). Enfin, les réseaux peuvent également recouvrir une dimension professionnelle en réunissant des acteurs économiques (l'UNICE, l'*Union of industrial and employers confederations of Europe* ou le CEFIC, *European Chemical Industry Council*), associatifs (réseau européen de réduction des risques liés à l'usage de drogues : *European Harm Reduction Network* – EuroHRN), ou encore des praticiens (Inter-réseau des professionnels du développement social urbain).

Dans tous les cas, les objectifs affichés sont souvent les mêmes : échanger des informations et des expériences, promouvoir des solutions et des revendications, défendre des intérêts et des identités, produire de l'expertise et des connaissances. Les réseaux sont donc des modes d'organisation et de relation entre les acteurs pour favoriser des rapports horizontaux reposant sur la diffusion des connaissances et des instruments qui en découlent.

Dès lors, l'un des questionnements concerne l'analyse des processus de diffusion des savoirs et des pratiques. Les analystes interrogent la capacité des "réseaux" à faire circuler non seulement des individus, mais aussi des recettes d'action publique. Sur ce plan, les recherches plaident pour une conception incarnée et concrète des circulations de politiques publiques en scrutant des lieux, des acteurs, des dispositifs tissant des toiles de relations⁵. Les travaux des historiens, sur l'hygiène publique notamment, mettent en lumière des réseaux particulièrement actifs sur la scène internationale qui tentent de propager des discours et des idées afin de lutter contre les épidémies et d'améliorer la santé des populations urbaines⁶. La circulation des informations met en relation des acteurs, mais contribue également à faire émerger des positions collectives et des solutions⁷.

Par le réseau, sont donc véhiculées des ressources cognitives et conatives, des ressources pour connaître et agir. Autrement dit, dans l'action publique, le réseau tisse des « toiles » au-delà des découpages administratifs et territoriaux pour fournir une aide à des collectivités, des corps professionnels. Il tire en apparence sa force de sa souplesse. C'est d'ailleurs

⁴ Jean-Marc Offner, Denise Pumain (dir.), *Réseaux et territoire, significations croisées*, Paris, Éditions de l'Aube, 1996 ; Dominique Lorrain, Anne Marchais-Roubelat, "Retour sur la dé-régulation des réseaux techniques, 1985-2001", *Flux*, 44-45, septembre 2001, p. 4-7.

⁵ Pierre-Yves Saunier, "La toile municipale aux XIX^e et XX^e siècles : un panorama transnational vu d'Europe", *Revue d'Histoire Urbaine*, vol. XXXIV, n.2, 2006, p.163-176.

⁶ Anne Rasmussen, "L'hygiène en congrès (1852–1912) : circulation et configurations internationales", in Patrice Bourdelais (dir.), *Les Hygiénistes, enjeux, modèles et pratiques*, Paris, Belin, 2001.

⁷ Renaud Payre, *La science communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, Paris, éditions du CNRS, 2007.

souvent l'une des finalités affichées par les réseaux qui se mettent en place pour, dit-on, échanger des expériences avant de revêtir un quelconque pouvoir de contrainte et de décision. Réputés souples, informels ou pragmatiques, les réseaux reposent néanmoins sur une logistique : des organisations et des ressources matérielles. Se donnent ainsi à voir des commissions permanentes et épisodiques, des congrès, des comités de coordination, des groupes de travail, des revues, des journaux... Pour circuler, les savoirs requièrent la mise en place de tout un appareillage, des supports sans lesquels la circulation ne saurait s'opérer. Ces supports sont alors les sources premières d'une méthodologie dite des réseaux⁸.

Influencées par les analyses en termes de réseaux sociaux, cette méthode vise à modéliser les relations et interactions entre des individus pour démontrer comment ils font système. Plutôt que de postuler l'existence de tels groupes *a priori*, elle cherche au contraire à rendre compte des logiques constitutives de ces groupes⁹. L'analyse par les réseaux permet de repérer des interrelations par delà les organigrammes et les procédures officielles, elle permet une "analyse structurale".

En analyse des politiques publiques, le réseau devient autant objet qu'outil d'analyse. Christian Topalov fait notamment école autour de ses travaux sur les "nébuleuses réformatrices"¹⁰. Au travers de ces recherches, des bases de données sont également constituées. La méthode se raffine grâce à des logiciels qui permettent de traiter les données récoltées et de modéliser les résultats (citons notamment les logiciels *4D*, *Ucinet* ou *Pajek*). On voit ainsi que ce chantier programmatique est loin d'envisager le réseau comme un concept.

Finalement, les usages du terme 'réseau' sont contrastés. En tant que concept, le réseau prétend éclairer les recompositions de l'action publique mais pêche par son caractère descriptif et flou¹¹. En tant que méthode, l'analyse structurale des réseaux sociaux donne à voir des relations et interactions invisibles à l'œil nu, mais ne suffit pas à faire concept. Le terme de 'réseau d'action publique' cohabite avec d'autres outils analytiques : systèmes d'acteurs, coalitions de cause, champs, etc. Les analystes de politiques publiques disposent

⁸ André Degenne, Michel Forsé, *Les réseaux sociaux. Une approche structurale en sociologie*, Paris, Armand Colin, 2004.

⁹ Pierre Mercklé, *Sociologie des réseaux sociaux*, Paris, La Découverte, 2011.

¹⁰ Christian Topalov, "Les 'réformateurs' et leurs réseaux : enjeux d'un objet de recherche", in Christian Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, Paris, Editions de l'EHESS, 1999, p. 11-58.

¹¹ Pour une critique de l'approche : Patrick Le Galès, "Introduction : Les réseaux d'action publique entre outil passe-partout et théorie de moyenne portée", in Patrick Le Galès et Mark Thatcher (dir.), *Les réseaux de politique publique. Débats autour des policy networks*, 1995, p. 13-28.

désormais d'une large palette d'outils pour analyser les collectifs. Face à ces concepts, beaucoup d'auteurs ressentent néanmoins une forme d'insatisfaction et préfèrent forger des outils qui leur permettent à la fois de dépasser ces notions et de ne pas être étiquetés comme relevant de telle ou telle école. En creux s'exprime la difficulté à caractériser les collectifs mobilisés dans l'analyse de l'action publique. Pourtant la question de la dénomination de ces collectifs ne peut pas être éludée. Parler de réseaux, c'est s'interroger sur les frontières entre ceux qui participent à l'action publique et ceux qui en sont exclus. C'est désigner des lieux, des moments et des personnes qui détiennent le pouvoir de participer à l'action publique et de produire des biens considérés comme collectifs¹².

Gwenola Le Naour
Université de Lyon,
Triangle UMR-5206,
Institut d'Études Politiques de Lyon.

¹² Gwenola Le Naour, Gilles Massardier, *L'action publique sélective*, Paris, LGDJ, 2013.